

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

INTERVIEW

PASCAL BRICE,
directeur général de l'Office français
de protection des réfugiés
et apatrides



DOSSIER

LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

FOCUS

36 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

42 ÉDUCATION NATIONALE
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

50 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ



LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE
Mensuel créé en 1982

COMITÉ DE RÉDACTION
Président : *Mattias Guyomar*
Conseillère : *Christine Szymankiewicz*
Membres : *Marie Gautier-Melleray, Mathieu Lhériteau, Philippe Marin*

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Pierre-Marie Lehucher

**DIRECTRICE DE L'ACTIVITÉ
OUVRAGES ET CONTENUS**
Émilie Martin
emilie.martin@berger-levrault.com

RÉDACTEUR EN CHEF
Julien Nessi
julien.nessi@berger-levrault.com

**COORDINATRICE SECRÉTARIAT
ÉDITORIAL ET PRÉPRESSE**
Nathalie Veuillotte
nathalie.veuillotte@berger-levrault.com

MAQUETTE ET MISE EN PAGE
Isabelle Eveno
Crédit photo couverture : *Camille Millerand*

IMPRESSION
Socosprint imprimeurs
36 route d'Archettes, 88 000 Épinal

ABONNEMENT (2017)
Revue mensuelle - 11 numéros par an
Prix de l'abonnement annuel :
240 € TTC - 235,06 € HT
Prix au numéro :
30 € TTC - 28,44 € HT

SERVICE RELATION CLIENT
0 820 35 35 35
(service 0,20 €/ min. + prix appel)
64 rue Jean Rostand, 31 670 Labège

Les Cahiers de la fonction publique
sont édités par **Berger-Levrault**,
SA au capital de 12 531 365 €,
locataire gérant Intuitive,
RCS Nanterre 755 800 646
892 rue Yves Kermen,
92 100 Boulogne-Billancourt

DÉPÔT LÉGAL : OCTOBRE 2017
CPPAP : 1117 T 82374
ISSN : 0753-4418
© Berger-Levrault, 2017

L'autorisation d'effectuer des reproductions
par reprographie doit être obtenue auprès du
Centre français d'exploitation du droit de copie
(CFC - 20 rue des Grands Augustins, 75 006 Paris,
Tél. : 01 44 07 47 70, Fax : 01 46 34 67 19).

1 **EDITORIAL** par Mattias Guyomar

ACTUALITÉS

4 **ACTUALITÉS**

9 **À LIRE**

DOSSIER

10 **LA POLITIQUE MIGRATOIRE
ET L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS**

11 **INTERVIEW**
**PASCAL BRICE : « L'OFPRO A ENTREPRIS
SA RÉVOLUTION MANAGÉRIALE »**

14 **L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT, UN DISPOSITIF À PARFAIRE**
Par *Philippe Marin*

20 **LE DROIT EUROPÉEN AU NON-REFOULEMENT**
Par *Hilème Kombila*

24 **DE L'ACCUEIL À LA SURVEILLANCE
DES ÉTRANGERS AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES
DE L'UNION EUROPÉENNE**
Par *Tania Racho*

30 **CRISE MIGRATOIRE :
L'EXEMPLE DE LA RELOCALISATION DE GRÈCE**
Par *Lola Girard et Arthur Bourgeois*

34 **ACCUEIL DES ÉTRANGERS :
RETOUR D'EXPÉRIENCE À CORNEBARRIEU**
Par *Jean-Baptiste Clerc*

FOCUS

36 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

**HAUTS-DE-FRANCE : LA FORMATION,
UN ENJEU MAJEUR POUR LA GESTION
PRÉVISIONNELLE DE L'EMPLOI TERRITORIAL**

37 Par Emmanuel Vivé

INTERVIEW

40 **CYRIL LAGE : « LE RÔLE DE NOTRE COLLECTIF
EST D'IMAGINER LA DÉMOCRATIE DE DEMAIN »**

42 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

DES ÉLÈVES EXTRAORDINAIRES

43 Par Jean-Paul Bianchi

**SAUVER UNE VIE POUR SAUVER DES IDÉES :
LE PROGRAMME NATIONAL D'AIDE À L'ACCUEIL
EN URGENCE DES SCIENTIFIQUES EN EXIL (PAUSE)**

46 Par Laura Lohéac

50 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

**L'IMPACT DE L'E-SANTÉ
DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ**

51 Par Benjamin Vitré

**POURQUOI L'ERREUR DE DIAGNOSTIC
DOIT ENFIN ÊTRE PRISE EN COMPTE
PARMI LES RISQUES LIÉS AUX SOINS**

55 Par Marius Laurent

SOMMAIRE

NUMÉRO 378 | JUILLET - AOÛT | 2017

ACTUALITÉ JURIDIQUE

60 LOIS ET RÈGLEMENTS

64 JURISPRUDENCE

LE DOCUMENT DU MOIS

70 **DE LA NÉCESSITÉ
D'UNE POLITIQUE
D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

DÉCLARATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DU PREMIER MINISTRE

Après les élections législatives et la nomination du second gouvernement Philippe, plusieurs déclarations des nouveaux responsables de l'exécutif ont donné des orientations intéressantes pour l'administration et la fonction publique dans les prochaines années.

À Versailles, devant les parlementaires réunis en Congrès le lundi 3 juillet, le président de la République Emmanuel Macron a souligné qu'il n'était « pas de République forte sans institutions puissantes. [...] Je veux à cet effet une administration plus déconcentrée, qui conseille plus qu'elle ne sanctionne, qui innove et expérimente plus qu'elle ne contraigne... C'est cette administration qui doit redonner à tous les territoires les moyens d'agir et de réussir. »

Le chef de l'État a ajouté « osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité » en déclarant vouloir parier sur l'intelligence française : « Il faut bien entendu reconnaître la part essentielle de nos services publics et de tous nos fonctionnaires qui jour et nuit sans compter leur énergie font justement cette force ! Mais protéger les plus faibles, ce n'est pas les transformer en mineurs incapables, en assistés permanents de l'État, de ses mécanismes de vérification et de contrôle. C'est de leur redonner, et à eux seuls, les moyens de peser efficacement sur leur destin. Tout sera fait pour rendre aux Français cette autonomie qu'on leur a disputée puis confisquée. Redonner sa place à l'intelligence française, c'est permettre à chacun, à chaque territoire de réussir, de s'engager. »

Le lendemain, mardi 4 juillet 2017 ; à l'Assemblée nationale dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre, Édouard Philippe est entré dans les détails : « [...] nous devons engager une véritable transformation de l'État et de nos services publics. » Ceci dans un contexte financier à rétablir « progressivement [...] par ministère, en plusieurs vagues, d'ici le printemps 2018, en associant les usagers, les agents et, évidemment, les Parlementaires. Le ministre de l'Action et des Comptes publics réunira l'ensemble des administrations publiques, pour dessiner une trajectoire et une méthode globale de redressement financier [...] Cette transformation de l'action passera aussi par une confiance accrue accordée aux fonctionnaires et une modernisation de leur cadre d'action. Je veux leur dire ma fierté de les diriger, mon respect et ma reconnaissance. »

Le Premier ministre a insisté sur l'importance de la transformation numérique : « Fixons-nous un objectif simple : avoir des services publics numériques de même qualité que ceux du secteur marchand. Pour ce faire, nous mettrons en place une plateforme numérique et demanderons à chaque administration d'y loger ses applications. Un "compte citoyen en ligne" sera le nouveau lien entre les Français et leurs administrations. »

Mais pour atteindre ces objectifs sur la dépense publique, le Gouvernement « entend agir sur trois leviers. D'abord, stopper l'inflation de la masse salariale du secteur public qui représente le quart de nos dépenses publiques. Ensuite, si nous voulons financer nos priorités et ne pas continuer à paupériser l'État, nous devons choisir et remettre en cause certaines missions, faire bien ce que nous devons faire, arrêter de faire ce que d'autres font mieux que nous. Aucun ministère, aucun opérateur, aucune niche fiscale ne sera sanctuarisé. Partout, nous chasserons la dépense inefficace et le saupoudrage de crédits. »

Deux domaines d'action ont été remarqués : les universités et la Justice. « Nos grandes universités doivent également continuer à se transformer avec l'appui des organismes de recherche, elles doivent continuer à gagner en autonomie, travailler en réseaux et se rapprocher du monde économique. C'est dans leurs laboratoires que se construisent l'intelligence collective et la croissance économique de demain. » Ensuite, sur la réforme de la Justice : « Dans un État de droit rien n'est possible sans une justice forte. Si elle est lente, lointaine ou inégalitaire, ou même seulement trop complexe, la confiance se trouve fragilisée. La réforme constitutionnelle renforcera l'indépendance des magistrats. Dès 2018 une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice sera présentée au Parlement. Cette loi permettra à la garde des Sceaux d'engager un vaste mouvement de dématérialisation, de simplification et de réorganisation. »

L'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES

Il a contribué à alimenter les débats après sa publication. Par lettre du 22 mai 2017, le Premier ministre avait demandé à la Cour des comptes de procéder à un audit en vue d'évaluer la situation des comptes publics et de mettre en lumière les perspectives et les risques qui s'y attachent, tant pour l'année 2017 que pour les années 2018 à 2020. Remis le 29 juin 2017, cet audit a pris place dans le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques établi en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

On sait que les informations réunies par la Cour conduisent à estimer que le déficit public pourrait être supérieur de l'ordre de 0,4 point de PIB à celui prévu dans le Programme de stabilité, conduisant à une prévision de déficit autour de 3,2 points de PIB. Ces perspectives ont conduit la Cour à présenter une série de moyens susceptibles de parvenir à une inflexion durable des dépenses publiques, tant en termes de méthodes que d'objectifs, et à formuler des recommandations visant à renforcer la gouvernance des finances publiques.

On s'arrêtera sur les mesures générales concernant l'ensemble des administrations publiques. Pour la Cour, plusieurs leviers sont utilisables afin de maîtriser la masse salariale des administrations publiques (284 Md€ en 2016). Le gel de la valeur du point peut freiner la masse salariale, mais son maintien au-delà d'une certaine durée peut créer des distorsions à l'égard du secteur privé et provoquer des dépenses supplémentaires du fait de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et du minimum de traitement. Des aménagements peuvent toutefois limiter le coût d'une revalorisation du point : lui substituer une attribution uniforme de points ; ne l'appliquer qu'au traitement indiciaire et non aux primes ; découpler les valeurs du point des trois fonctions publiques et les faire évoluer en fonction des contextes spécifiques à chacune.

D'autres leviers portant sur la masse salariale pourraient être utilisés : le réexamen de certaines indemnités dont la justification n'apparaît plus évidente ; un rééchelonnement du déroulement des carrières, qui pourrait être négocié en contrepartie des majorations de traitement accordées dans le cadre du protocole PPCR ; une reprise de la réduction du nombre de fonctionnaires ; une augmentation de la durée effective de travail dans la fonction publique, qui est actuellement inférieure à celle du secteur privé.

La modernisation de la gestion des administrations constitue un autre levier d'action pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Elle peut notamment passer par un renforcement des actions de simplification administrative, afin d'alléger le poids des normes sur les entreprises comme sur les collectivités locales. Elle peut également reposer sur une accélération du développement de l'administration numérique, la poursuite de l'effort de resserrement des réseaux territoriaux de l'administration, la dynamisation de la gestion de l'immobilier de l'État et la prolongation de la démarche de rationalisation des achats.

Enfin, la maîtrise de la dépense locale paraît un levier majeur d'efficacité : elle passe par une clarification des missions des différents échelons de collectivités pour éviter les doublons et réduire la complexité administrative, et par la poursuite de l'encadrement des concours financiers aux collectivités territoriales.

VERS DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE

À l'occasion du conseil commun de la Fonction publique réuni le 10 juillet 2017, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, a annoncé la tenue des « états généraux du service public » qui se dérouleront tout au long de l'automne 2017.

Soulignant que la fonction publique évolue et doit pouvoir se doter d'outils permettant d'associer les agents aux réformes et de prendre en charge le plus en amont possible l'impact des réformes sur les agents publics, il a rappelé le sens de la transformation de la DGAFP en « DRH Groupe de l'État » qui doit amener à positionner la fonction ressources humaines au cœur des réformes. Le ministre a indiqué vouloir « travailler par corps de métiers de la fonction publique, qui ont chacun leurs spécificités. Cela ne veut pas dire détricoter l'unité du statut général, mais prendre en compte les inégalités existantes entre les corps de métiers. »

Le rendez-vous sur les sujets salariaux se tiendra à l'automne mais le ministre a confirmé que le sujet de la hausse du point d'indice ne sera pas proposé pour 2018 en précisant que « nous n'avons pas les moyens d'augmenter le point d'indice des fonctionnaires, d'autant que leur pouvoir d'achat a sensiblement augmenté en 2016 et 2017 sous l'effet des mesures catégorielles et de l'augmentation du point ». Le rendez-vous salarial pourra être l'occasion de mettre sur la table et échanger sur l'application aux agents publics de la hausse de la CSG et de la baisse des cotisations sociales.

Par ailleurs, a été confirmé le rétablissement du jour de carence qui sera « prévu dans la loi de finances pour 2018, conformément à l'engagement du président de la République auprès des électeurs ».

BAISSE DES DÉPENSES DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Selon l'étude publiée dans DARES Résultats n° 41 de juin 2017, en 2014, les trois fonctions publiques ont dépensé 5,5 Md € pour la formation de leurs agents, soit une baisse de 1,7 %. Cette dépense représente environ un tiers de la dépense de formation des actifs occupés alors que les emplois occupés par les agents publics représentent environ 20 % de l'emploi total. La structure de qualification, plus élevée dans la fonction publique, explique pour partie ce niveau de dépense.

En 2014, la baisse est imputable aux dépenses de rémunération (-5,1 %), notamment pour les

agents territoriaux et les agents civils de l'État (hors militaires) (respectivement -10,5 % et -2,1 %) en raison de la forte baisse du nombre total de jours de formation (-13,0 % pour les agents des collectivités territoriales, soit 118 000 jours et -2,6 % pour les agents civils de l'État, soit 136 200 jours). Seules les dépenses de rémunération des agents de la fonction publique hospitalière augmentent (+1,5 %).

Les agents civils de l'État bénéficient de 36 % des dépenses de fonctionnement alors qu'ils représentent un tiers des effectifs de la fonction publique (hors militaires). Cette part, en hausse de 1,8 point par rapport à 2013, recule cependant de huit points depuis 2006. Toutefois, la dépense de l'État-employeur représente, en 2014, 3,5 % de la masse salariale versée à ses agents, soit un effort de formation qui demeure bien supérieur à celui de la moyenne des entreprises (2,6 % de la masse salariale). Les dépenses de fonctionnement connaissent une augmentation de 11,7 %.

Les agents territoriaux bénéficient de 45 % des dépenses de fonctionnement (-1,8 point par rapport à 2013) pour un poids légèrement inférieur dans les effectifs de la fonction publique (43 %). En 2014, ces dépenses augmentent globalement de 2,1 %. La hausse est pratiquement identique dans les communes et les autres collectivités territoriales (respectivement 2,7 % et 2,9 %). Dans les régions et les départements, les dépenses sont quasiment stables. Cependant, l'essentiel des dépenses demeure le fait des communes (53,4 %).

Les collectivités territoriales ont pris en charge la formation dans le cadre des emplois d'avenir dans le secteur non marchand. Ainsi, douze mois après le début de leur entrée dans ce dispositif, 86 % des jeunes âgés de 18 à 30 ans ont suivi une formation et 51 % des jeunes employés par une collectivité ont accédé à une formation certifiante.

En 2014, les dépenses de fonctionnement en faveur des agents hospitaliers continuent de progresser de façon dynamique. Elles représentent 19 % des dépenses de formation (hors rémunérations) de l'ensemble des trois fonctions publiques alors que les agents hospitaliers pèsent pour 24 % dans les effectifs civils.

FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

SÉCURITÉ ROUTIÈRE AU SEIN DES SERVICES

Les articles L. 121-2 et L. 121-3 du Code de la route prévoient l'obligation pour le représentant légal d'une personne morale de désigner le conducteur responsable d'une infraction

constatée sans interception. Cette obligation est applicable à l'ensemble des personnes morales (aussi bien les entreprises, que l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics).

Cette identification du conducteur ayant commis une infraction au code de la route à l'aide d'un véhicule mis à sa disposition par l'administration a fait partie de recommandations de l'ancien Premier ministre, Bernard Cazeneuve, chaque ministère étant invité à mettre en place une politique interne sur la base des sept engagements :

- limiter aux cas d'urgence les conversations téléphoniques avec kit mains libres au volant ;
- prescrire la sobriété sur la route ;
- exiger le port de la ceinture de sécurité ;
- ne pas accepter le dépassement des vitesses autorisées ;
- intégrer des moments de repos dans le calcul des temps de trajet ;
- favoriser la formation à la sécurité routière ;
- encourager les conducteurs de deux-roues à mieux s'équiper.

NOMINATION PAR INTERIM DE THIERRY ROGELET À LA TÊTE DE L'ENA

Après la nomination le 21 juin 2017 de M^{me} Nathalie Loiseau auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères comme ministre chargée des Affaires européennes, un arrêté du Premier ministre en date du 6 juillet

2017, M. Thierry Rogelet, secrétaire général de l'École nationale d'administration, a été chargé par intérim des fonctions de directeur de cette école.

LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES MODIFIÉ

Le 6 juillet 2017 le Sénat a examiné le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du Code des juridictions financières. La ratification de cette ordonnance aurait pu passer inaperçue si elle n'avait pas inauguré un cycle législatif consacré au rétablissement de la confiance dans l'action publique, cycle qui devrait se conclure par une révision constitutionnelle dans les prochains mois.

L'article 86 de la loi du 20 avril 2016 a en effet habilité le Gouvernement à adapter, par ordonnance, le Code des juridictions financières ainsi que le régime statutaire des membres de ces juridictions. L'ordonnance a été publiée le 13 octobre 2016 ; le projet de loi de ratification a été voté par l'Assemblée nationale le 16 février 2017.

Les 53 articles de l'ordonnance modifient l'ensemble des livres du Code des juridictions financières. Ils concernent la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes mais également la Cour de discipline budgétaire et financière. L'ordonnance introduit



L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES



La Collection

LE POINT SUR

Un éclairage précis sur des sujets complexes



Auteurs : P. Verdier, C. Sellenet
 Broché - 266 pages
 Format : 16 x 24 cm
 ISBN : 978-2-7013-1911-7
 Référence : 121 DII 301
 Parution : **février 2016**
 Prix public TTC : **39 €***

Votre conseiller au quotidien pour l'accompagnement des parents !

*TVA: 5,5%

NOUS CONTACTER

0 820 35 35 35 Service 0,20 € / min. + prix appel

Du lundi au jeudi de 8h à 12h30 et de 13h à 18h
le vendredi jusqu'à 17h30.

relationclient@berger-levrault.com

© Berger-Levrault 2016 - SA au capital de 12 531 365€ - 755 800 646 RCS Nanterre - Locataire-Gérant Intuitive. Siège social : 892 rue Yves Kermen - 92 100 Boulogne-Billancourt.

peu de modifications de fond, à l'exception des questions statutaires. Sur les missions, l'organisation et les procédures des juridictions financières, elle a procédé à une révision complète de la présentation du Code en tenant compte de l'évolution des missions des juridictions avec l'ajout des fonctions d'évaluation des politiques publiques et de certification des comptes.

L'ordonnance a harmonisé les procédures d'enquêtes demandées à la Cour des comptes par le Parlement. Toutes les commissions parlementaires compétentes peuvent faire une demande d'enquête, les commissions des affaires sociales bénéficiant désormais des mêmes prérogatives que les commissions des finances et les commissions d'enquête.

L'ordonnance renforce les droits des personnes contrôlées à être entendues sur l'ensemble des observations formulées par la Cour des comptes, y compris sur les observations qui ne sont pas publiées. Le statut des membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes est adapté : les normes professionnelles des juridictions financières s'appliquent dorénavant à l'ensemble de leurs membres.

L'ordonnance modifie le régime disciplinaire des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes en s'inspirant de celui prévu par les articles 26 et 27 de la loi « Déontologie des fonctionnaires ». Le Sénat a adopté le texte avec des amendements de forme.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

LE CSFPT ET LES RYTHMES SCOLAIRES

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale réuni le mercredi 5 juillet, sous la présidence de Philippe Laurent, maire de Sceaux, a adressé un vœu unanime à l'adresse du Gouvernement à propos du décret portant dérogation de l'organisation de la semaine scolaire. Dans ce texte, les membres déplorent et condamnent la démarche par laquelle le Gouvernement a abordé la révision des rythmes scolaires, sans qu'auparavant le Conseil supérieur n'ait été consulté, malgré le rôle et les attributions qui sont les siens et alors même qu'il a publié en juillet 2014 un rapport sur ce sujet.

Rappelant les conséquences d'une éventuelle application de ce décret dans les communes qui l'auront choisi sur les agents, leur temps de travail et, in fine, sur le dialogue social dans les collectivités, il réitère la nécessité d'une

évaluation de l'expérimentation menée ces dernières années, ainsi qu'elle a été prévue par les textes régissant ces nouveaux rythmes scolaires en 2013-2014.

RECU DU NOMBRE DE SYNDICATS INTERCOMMUNAUX

Le service statistique de la direction générale des collectivités locales a publié sa dernière étude sur l'évolution du nombre de syndicats (intercommunaux, mixtes, etc.). Au 1^{er} janvier 2017, on dénombrait 11 400 syndicats, dont près de 8 500 syndicats intercommunaux, qui employaient plus de 70 000 personnes et ont un budget de plus de 18 milliards d'euros en 2015. Leurs domaines sont l'environnement et le cadre de vie (eau, assainissement), le développement et l'aménagement social et culturel (cantines scolaires, activités sportives, etc.).

Entre 2007 et 2017, le nombre de syndicats a baissé de 29 %, soit trois syndicats sur dix en moins. La diminution est particulièrement marquée entre 2016 et 2017, période de mise en oeuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) suite à la loi NOTRe. À moyen terme, la DGCL estime que cette diminution devrait continuer du fait du transfert obligatoire de compétences aux EPCI, prévu par la même loi.

LES APPRENTIS DANS LA FPT

Une étude du ministère de l'Action et des Comptes publics – publiée le 30 juin 2017 – fait le point sur « les nouveaux apprentis dans la fonction publique en 2016 ». Il en ressort que, au cours de l'année, la fonction publique a enregistré 13 148 nouveaux contrats d'apprentissage, soit une hausse de 23 % par rapport à 2015. La fonction publique territoriale reste le principal employeur de ces nouveaux apprentis avec 53 % des entrées en apprentissage, suivie par la fonction publique de l'État (43 % des entrées) et par la fonction publique hospitalière (4 % des entrées).

FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

DES CHARGES MAÎTRISÉS POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT

C'est le constat positif que vient de dresser le secrétariat général de la commission des comptes de la sécurité sociale dans le dernier rapport de juillet 2017. Dans un des éclairages

du rapport (portant sur structure et dynamique des recettes et dépenses hospitalières), sous le titre « Une masse salariale contenue dans le contexte d'un recours accru à des contrats courts », le rapport relève que sur la période 2011-2015, les charges de personnel des établissements de santé ont augmenté de 2,6 % en moyenne.

Une partie de cette dynamique s'explique notamment par celle des cotisations de sécurité sociale. En effet, le taux de cotisation patronale à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales a été relevé de 1,45 point en 2013, puis de 1,55 point en 2014. En conséquence, la contribution de ce poste à la croissance globale des charges est passée de 23 % en 2012 à 37 % en 2013, puis à 38 % en 2014.

En 2016, les charges de personnel marquent un ralentissement (+1,6 %). Ce résultat traduit un effort particulier mené par les établissements de santé dans la maîtrise de leur premier poste de dépenses dans le cadre du plan d'économies ONDAM 2014-2017, en lien avec les Agences régionales de santé (ARS) et avec l'appui de l'Agence nationale d'aide à la performance (ANAP).

Les charges de personnel relevant du personnel non médical, dont le poids est le plus fort (69 % du total des charges de personnel), n'augmenteraient que de 1,0 % en 2016, modérant ainsi la croissance des charges totales de personnel. Ce ralentissement s'explique par une faible augmentation des charges de « personnel titulaire et stagiaire » (+0,8%), dont le poids est élevé (43 % des charges totales du titre 1).

La plus grande dynamique des charges liées aux « personnel[s] sous contrats à durée déterminée » en croissance de 4,4 % joue peu, compte tenu du faible poids de ces dépenses (4 %). Le deuxième poste des charges de personnel le plus élevé en termes de poids (20 %) concerne le personnel médical. Il augmenterait de +3,2 % en 2016. Au sein de ces charges, celles relatives aux « praticiens à recrutement contractuel sans renouvellement de droit » progresseraient fortement, de 11,9 %.

Cette catégorie regroupe notamment les praticiens contractuels en CDD, les assistants et assistants associés (dont les contrats annuels ont une durée totale limitée à six ans), les praticiens enseignants et hospitaliers non titulaires et temporaires, les praticiens hospitalo-universitaires, les autres praticiens à recrutement contractuel, les attachés et attachés associés en CDD. Enfin, au sein des autres charges de personnel, le compte « personnel extérieur à l'établissement », qui comprend notamment l'intérim, augmenterait de 12,7 %.

UNE PLONGÉE DANS LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

Publié en septembre, le *Dictionnaire encyclopédique de la justice pénale internationale* vient combler un vide sur un sujet complexe, régulièrement au centre de l'actualité. Avec pas moins de 240 notices et en 1400 pages, l'ouvrage traite en profondeur de la justice pénale internationale.

Révélation sur les pratiques douteuses de la Cour pénale internationale (CPI) par la presse¹, démission fracassante de Carla Del Ponte² de la commission d'enquête de l'ONU sur la Syrie, ouverture à la recherche des archives du procès de Klaus Barbie... La justice internationale est aujourd'hui au centre de l'actualité, alimente les débats, les colonnes des médias au fil des révélations et des fuites, et sa légitimité semble remise en cause. Face au tourbillon des événements, rien de mieux que de se raccrocher à une balise, pour prendre du recul, faire la part des choses et remonter aux sources.

balkans initiée par l'Union européenne) puis de la Special Investigative Task Force (groupe d'enquête au Kosovo). C'est donc un fin connaisseur du système juridique international qui côtoie ses acteurs et ses institutions au quotidien. Pour réaliser ce dictionnaire, il a réuni autour de lui pas moins de 200 auteurs spécialistes, acteurs et témoins de la création de la justice pénale internationale.

LA CPI, UN ACCOMPLISSEMENT HISTORIQUE

Le dictionnaire consacre deux entrées à la CPI (création, structure), rédigés par Philippe Kirsch, son premier président. Il rappelle à juste titre, et malgré les révélations en cours sur ses dysfonctionnements, que la création de la CPI représente un accomplissement historique. Selon lui, la CPI, c'est « la naissance d'un mécanisme international permanent visant à réprimer les crimes les plus graves dans des situations où les systèmes nationaux, comme l'histoire le démontre, sont les plus impuissants sinon impliqués dans la commission des crimes », avant de conclure, prémonitoire : « La complexité du système et surtout l'environnement très politique dans lequel elle opère entraînent la nécessité de surmonter des obstacles et des résistances considérables et de s'appuyer sur une coopération qui n'est pas toujours facile à obtenir. » Bref, un ouvrage qui arrive au bon moment, qui sera utile aux journalistes comme aux citoyens éclairés.

Julien Nessi



Dictionnaire de la justice pénale internationale, sous la direction d'Olivier Beauvallet, Berger-levrault, 1200 pages, 75 €.

UN DICTIONNAIRE DE RÉFÉRENCE SUR UN SUJET COMPLEXE

C'est la fonction que parvient à remplir ce *Dictionnaire encyclopédique de la justice pénale internationale* : être un ouvrage de référence sur un sujet complexe, grâce à près de 240 entrées thématiques, qui sont autant de points de départ pour plonger dans les méandres de la justice pénale internationale.

Ce qui fait l'intérêt et la force de ce dictionnaire, ce sont la diversité des thèmes retenus (les grands procès, les personnalités, les juridictions et tribunaux, les crimes, etc.) et l'approche multidisciplinaire, mêlant le droit, l'histoire, les sciences sociales ou encore la politique. On y trouve aussi des notices sur la science-fiction, la psychologie criminelle des auteurs, la littérature en lien avec le thème de la justice internationale. Ce travail d'orfèvre, on le doit à l'engagement et à la personnalité du directeur d'ouvrage Olivier Beauvallet. Actuellement juge à la chambre préliminaire des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, il a été auparavant juge d'instruction en France et procureur en matière de crime organisé au sein du Parquet spécialisé de la mission EULEX (mission sur l'état du Droit dans les États

¹ Dossiers manipulés, comptes offshore, conflits d'intérêts... : 40 000 documents confidentiels dévoilent les dessous de la Cour pénale internationale, dossier de Mediapart, dans le cadre du réseau d'enquête *European Investigative Collaborations* (EIC), réunissant neuf médias européens dont Mediapart.

² Ancienne procureure médiatique du tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie.

...à lire

INTERVIEW

PASCAL BRICE : « L'OFPRA A ENTREPRIS SA RÉVOLUTION MANAGÉRIALE »



Directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) depuis décembre 2012, Pascal Brice détaille les transformations déjà accomplies par l'Office pour traiter plus efficacement les demandes d'asile. Il évoque l'évolution des méthodes d'instruction, l'élargissement des compétences des officiers de protection, la numérisation complète de la procédure d'asile, l'accompagnement des chefs de service vers le management d'équipe ou encore la constitution de groupes de référents thématiques sur les besoins de protection spécifiques. En voie de modernisation et plus ouvert sur le monde, l'OFPRA est aujourd'hui en mesure, selon lui, de jouer un rôle actif dans la refondation complète de la politique d'asile souhaitée par Emmanuel Macron.

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : *Quelles sont les missions et le rôle de l'OFPRA ?*

PASCAL BRICE : Sa mission principale est de statuer sur les demandes d'asile. Il assure aussi la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides statutaires, c'est-à-dire qu'il a les compétences d'une mairie en termes d'état civil pour celles et ceux qui sont reconnus réfugiés ou protégés subsidiaires par l'OFPRA. C'est un établissement public et administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, et qui a pour particularité d'être doté de l'indépendance fonctionnelle. L'article 7 de la loi du 29 juillet 2015² précise que le directeur général de l'OFPRA ne reçoit aucune instruction dans l'exercice de ses missions, ce qui offre un statut d'indépendance très particulier. L'OFPRA a donc un positionnement fondamental d'instruction de la demande d'asile et a un rôle central dans la chaîne d'intervention administrative, associative et citoyenne autour des demandeurs d'asile et des réfugiés. En règle générale, les demandeurs d'asile commencent leur parcours dans les guichets uniques des préfectures et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ils sont pris en charge en termes d'hébergement par l'OFII, et saisissent à ce moment-là l'OFPRA qui va statuer sur leur demande d'asile. Les personnes dont nous rejetons la demande d'asile font le plus souvent

un recours à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui confirme ou infirme notre décision. Les personnes qui sont définitivement déboutées relèvent de la compétence des préfets. Et celles et ceux qui sont protégés par l'OFPRA ou la CNDA relèvent à la fois de la compétence de l'OFPRA pour l'état civil et de l'OFII pour le processus d'intégration. Pour que l'ensemble du système fonctionne bien, nous devons être irréprochables dans l'exercice de la protection.

CFP : *Quel a été l'impact de la loi du 29 juillet 2015 sur la réforme du droit d'asile³ sur les activités de l'OFPRA ?*

PB : La loi a été un élément essentiel que nous avons anticipé à travers une profonde réforme de l'OFPRA. Ce qui a marqué l'Office depuis 4 ans, c'est une profonde révolution managériale. L'institution était, il y a 5 ans, très reconnue mais c'était un peu l'homme malade du système. L'OFPRA est devenu à l'issue de cette transformation un pôle de stabilité du système de l'asile en France. À travers une modernisation très profonde de nos modes de fonctionnement, des méthodes d'instruction, des modes d'organisation du travail avec notamment le recours à la numérisation, en complément d'un changement de dimension : l'OFPRA est passé de 470 agents en 2012 à 800 aujourd'hui. C'est une administration qui a fait sa mutation, d'abord

en exerçant mieux sa mission. Nous nous étions fixé un objectif que nous avons atteint : mettre fin à une anomalie française. Avant 2012, lorsque vous étiez protégé comme réfugié en France, vous l'étiez le plus souvent par la Cour nationale du droit d'asile et beaucoup moins par l'OFPRA. Désormais, le taux de protection de l'OFPRA et de la CNDA est de 40 % et surtout, quand il y a une protection, elle est assurée dans les trois quarts des cas par l'OFPRA. C'est une révolution fondamentale dans la mise en œuvre du droit d'asile, mais aussi en termes de gestion des délais d'instruction.

Deuxième révolution : la réduction des délais d'instruction. Il était de 8 à 9 mois il y a encore deux ans, aujourd'hui, à l'été 2017, il est de 5 mois. À la fin de l'année 2017, ce délai approchera les 3 mois. Emmanuel Macron, le président de la République, nous demande d'atteindre les deux mois, ce que nous ferons. La révolution culturelle de l'OFPRA sur les délais d'instruction est faite ! Elle doit maintenant se faire aux autres étapes, à commencer par les délais d'entrée en procédure d'asile en préfectures.

Dans les centres d'hébergement, les attentes des travailleurs sociaux portaient essentiellement sur les délais d'instruction trop longs. En 2012, l'OFPRA prenait 60 000 décisions dans l'année, le nombre des dossiers en attente d'instruction (le « stock ») était de 30 000 décisions. Près de 30 % de ces dossiers étaient en attente depuis plus d'un an. En 2017, nous prendrons 110 000 décisions, le stock en fin d'année sera aux alentours de 10 000 dossiers. Nous ne serons plus très loin des trois mois de délai d'instruction. Aujourd'hui, lorsque je vais en centre d'hébergement, on se plaint que ça va trop vite... Cette révolution culturelle doit s'étendre à l'ensemble des acteurs du système d'asile en France.

CFP : *Pourriez-vous nous donner quelques exemples concrets de cette révolution managériale ?*

PB : Je peux vous donner quelques illustrations. La première concerne nos méthodes d'instruction de la demande d'asile. La compétence à l'OFPRA était très centrée chez les officiers de protection sur la spécialisation géographique. Un officier de protection était avant tout un très bon spécialiste du pays d'origine de la demande d'asile qu'il traitait. Il le reste, mais la révolution managériale vise à valoriser au-delà de la compétence géographique, une expertise de l'instruction. Au-delà de la connaissance géographique, les compétences se sont élargies à la capacité à tenir l'entretien, à être dans la bienveillance et la rigueur dans la conduite d'entretien, une expertise juridique et la capacité à identifier les personnes à risque pour la sûreté

de l'État. Toute cette expertise-là a été mise en place. Avant la réforme de l'OFPRA en juin 2013⁴, un pays comme la République Démocratique du Congo (RDC) ou l'Albanie étaient traités par une seule division de l'OFPRA au nom de la spécialisation géographique. Désormais, la RDC ou l'Albanie, comme une dizaine d'autres pays, qui représentent 30 à 40 % de la demande d'asile en France, sont instruits par toutes les divisions géographiques de l'office. Un officier de protection instruit aujourd'hui de nombreux pays, et non plus une zone géographique précise. C'est une révolution des compétences. Les officiers de protection traitent aujourd'hui de tous les pays, grâce à la formalisation de toute une série de notes d'appuis à l'instruction : comment instruire la demande d'asile syrienne, guinéenne, des homosexuels, de femmes victimes de réseau d'exploitation sexuelle au Nigéria, l'objectif étant de réduire les délais d'instruction. Nous avons également mis en œuvre une série de dispositifs qui valorisent pleinement la compétence des agents, comme la délégation de signature aux agents instructeurs les plus expérimentés.

Nous avons eu également recours au numérique pour accélérer le traitement et la qualité de service. Depuis 2010, les dossiers des demandeurs d'asile sont numérisés. Désormais, après de longs travaux préparatoires, nous avons procédé à une numérisation complète des demandes d'asile, indispensables aujourd'hui face à l'afflux des demandes. Nous sommes passés de 60 000 décisions en 2012 à 110 000 en 2017 et probablement 120 000 en 2018. La numérisation permet un pilotage serré de l'activité, d'autant plus nécessaire que nous passons d'une gestion de stock à une gestion de flux. L'autre aspect de la révolution interne, ce sont aussi des enjeux de management des chefs de service. Nous les avons accompagnés sur ces enjeux pour qu'ils deviennent de véritables animateurs d'équipes, et pas seulement les détenteurs d'une expertise reconnue sur le droit d'asile. Nous avons en effet besoin pour dynamiser un établissement public de vrais managers, capables d'entraîner et de faire grandir leurs équipes. Il a fallu aussi mettre en place, avec leur collaboration active, les outils numériques qui ont remplacé progressivement le traitement papier des dossiers. Avant la numérisation, le dossier papier était au cœur des relations entre chefs de divisions et officiers de protection, favorisant parfois un management à l'affect, une affectation plus subjective des dossiers. La numérisation des dossiers permet d'éviter ce type de relations, et s'inscrit dans le changement souhaité. L'accompagnement passe aussi par la venue régulière au sein de l'OFPRA de personnalités extérieures pour échanger avec les officiers de protection. Hubert Védrine, par exemple, est venu récemment à l'OFPRA et a été impressionné par leur capacité d'expertise. Nous avons également mis en place des groupes d'analyse de pratiques

professionnelles pour les officiers de protection afin de partager les expériences et les bonnes pratiques face aux récits d'exil, de torture, de misère, d'exploitation... pour être à la bonne distance avec les demandeurs d'asile, par rapport à la souffrance. La baisse sensible du *turn-over*, qui est passé de 20 à 10 % en quelques années, est un indicateur fort qui montre que les efforts accomplis portent leurs fruits.

CFP : *Quelle a été l'implication de l'OFPRA dans l'opération de démantèlement de Calais ?*

PB : Elle a été centrale. Sans notre réforme interne, nous n'aurions pas pu affronter la crise de l'asile sur 2015-2016. L'OFPRA de 2012 n'aurait pas été en situation de faire face. Avec Calais, nous sommes allés aux confins de la mission de l'OFPRA. Je me suis rendu dans le campement de Calais pour la première fois en juin 2014, et j'ai trouvé une situation où il y avait des personnes qui visiblement pouvaient relever du droit d'asile (Erythréens, Soudanais, Afghans, etc.) mais aucune demande d'asile n'avait été déposée. J'ai souhaité que l'OFPRA se mobilise et exerce sa mission de protection, en accord avec le ministre de l'Intérieur. Nous avons donc mené des opérations régulières d'information dans le campement de Calais pour convaincre les migrants de demander l'asile en France. Grâce à ces actions sur le terrain, près de 15 000 personnes ont accepté volontairement de quitter Calais en deux ans, jusqu'à fin 2016, pour accéder à des Centres d'accueil et d'orientation (CAO). 70 % des migrants de Calais qui ont demandé l'asile dans ces CAO ont été protégés par l'OFPRA. C'est l'exemple d'une administration qui va aux confins de sa compétence et de manière très réactive. En situation d'urgence, il faut sortir des cadres bureaucratiques. Ces missions d'instruction à Calais, mais aussi en Égypte, au Liban, en Grèce, à Cayenne, à Bordeaux, à Nantes, bientôt en Italie, au Tchad et au Niger à la demande du président de la République, contribuent à la dynamique de cette révolution interne.

CFP : *Comment l'OFPRA fait-il face à la question des mineurs isolés ?*

PB : Les mineurs isolés font partie de ces besoins de protection spécifique, à la fois vitaux et très délicats à apprécier. C'est le point commun entre les mineurs isolés, les femmes victimes de violence, les personnes victimes de tortures, les homosexuels et les lesbiennes victimes de persécutions dans leur pays et les femmes victimes de traite des êtres humains. Dans tous ces cas-là, vous avez affaire à des besoins de protection qui sont très délicats à identifier, qui supposent de la part des officiers de protection et de l'institution une vraie attention, une sensibilisation, une formation, des outils d'appui. C'est ce qui nous a conduits dans la réforme de l'Office depuis 2013 à constituer

pour ces besoins de protection spécifiques des groupes de référents thématiques dans la maison. Des officiers de protection sont spécialisés sur ces types de vulnérabilités⁵ et ont pour rôle d'apporter un appui aux autres officiers de protection dans les dossiers individuels, construire des dossiers de formation et d'appui à l'instruction et d'adaptation de la doctrine de l'office. C'est notamment le cas pour les mineurs isolés, avec une vingtaine d'officiers de protection spécialisé. Sur les 8 000 mineurs isolés en France, moins de 1 000 demandent l'asile car « le réflexe asile » est trop peu présent dans les Conseils départementaux

CFP : *Le projet de loi visant une « refondation complète de notre politique d'asile et d'immigration » devrait être adopté au « premier semestre 2018 », a assuré Emmanuel Macron, dans son discours aux préfets le 5 septembre dernier. L'OFPRA est-il prêt pour mener à bien cette réforme en profondeur ?*

PB : Cette réforme est nécessaire car il faut protéger et faire grandir le droit d'asile dans un contexte migratoire complexe. Le président de la République a posé, à Orléans le 27 juillet

2017 et devant les préfets le 5 septembre 2017, des principes fondamentaux. Il faut à chaque instant veiller à préserver la spécificité du droit d'asile au regard de la politique migratoire. Dans ce contexte, c'est tout le système qui va devoir être réformé, dans le prolongement des changements qui ont déjà été introduits depuis 5 ans. Cela passe notamment par une réduction des délais de la procédure d'asile, l'OFPRA devra y apporter sa part. Le président de la République a fixé l'objectif de passer à deux mois, un objectif que nous pourrions atteindre. Grâce à des effectifs supplémentaires et des réformes de notre *process* sur le plan logistique, avec notamment la réduction des délais de mobilisation des interprètes et des délais de notification des décisions sur l'instruction pure. Nous devrions recruter dans les prochains mois des agents supplémentaires pour relever cet objectif. Aujourd'hui, les problèmes de délai de procédure ne sont plus tant à l'OFPRA, que pour l'entrée en procédure. Le problème principal de l'asile en France, c'est que les personnes attendent beaucoup trop avant d'entrer dans la procédure, notamment en région parisienne.

Propos recueillis par Julien Nessi ■

L'OFPRA, À L'ÉCOUTE DU MONDE

« Je suis en face de vous et je ne sais plus », ces mots m'ont frappée et représentent parfaitement l'état d'esprit de certains demandeurs d'asile lors des auditions. Les mots manquent parfois pour décrire les souffrances vécues, et c'est alors à l'officier de protection de guider les demandeurs d'asile », confie Charlotte, Officier de protection instructeur, à la Division Afrique de l'OFPRA. Son témoignage, publié dans le rapport d'activité 2016, illustre bien toute la difficulté de la procédure d'instruction des demandeurs d'asile. Confrontée à une crise migratoire sans précédent, comme ses voisins européens, la France a dû faire face à une explosion des demandes d'asile. L'office français s'est retrouvé ainsi en première ligne, avec la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), pour traiter toutes ces demandes d'asile, souvent dans un contexte d'urgence. Le rapport d'activité de 2016 rend compte, chiffres à l'appui, de cette situation exceptionnelle, et montre comment cet opérateur de l'État, placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, s'adapte, se modernise et s'ouvre sur l'international pour répondre au défi du droit d'asile.

En 2016, l'OFPRA a reçu 85 726 demandes de protection (asile + apatride) et rendu 89 919 décisions. **Le nombre de personnes ayant obtenu une protection internationale en France (OFPRA + CNDA) s'est élevé à 36 553, un chiffre jamais atteint dans l'histoire de l'asile en France.** Comme toujours, et malheureusement, ce sont les ressortissants de pays en guerre ou marqués par la misère qui alimentent le flux des migrations. Le Soudan, l'Afghanistan, Haïti, l'Albanie et la Syrie sont les cinq principaux pays de provenance en 2016 (1^{res} demandes d'asile hors mineurs). Avec un budget de 55,74 m€ en 2016, en hausse de 18 % par rapport à 2015 (+8,54 m€), l'office a doublé ses effectifs en quelques années, et compte environ 800 agents depuis le mois de janvier 2017.

Au-delà du traitement direct de demandes d'asile dans ses locaux de Fontenay-sous-Bois, en région parisienne, l'organisme public multiplie ses interventions sur le terrain, en France et à l'étranger, pour défendre le droit d'asile au plus près des besoins des populations. Opération de protection à Calais, appui aux missions de relocalisation en Europe, ouverture de bureaux à Cayenne, formation à l'asile des personnels d'EMMAÛS Solidarité gérant les centres de premier accueils en Île-de-France, multiplication des missions à l'étranger (humanitaire, relocalisation, réinstallation) ou encore participation de l'OFPRA aux missions du Haut-commissariat aux réfugiés. L'établissement public poursuit son ouverture sur l'international en même temps que sa modernisation interne. Objectif : être prêt pour le projet de loi sur « la refondation complète de la politique d'asile et d'immigration », attendu au premier semestre 2018.



À travers une modernisation très profonde de nos modes de fonctionnement, des méthodes d'instruction, des modes d'organisation du travail avec notamment le recours à la numérisation, en complément d'un changement de dimension : l'OFPRA est passé de 470 agents en 2012 à 800 aujourd'hui. C'est une administration qui a fait sa mutation, d'abord en exerçant mieux sa mission.



¹ Créé par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, l'OFPRA statue en toute indépendance sur les demandes d'asile et d'apatridie qui lui sont soumises. Depuis 2010, il est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

² L. n° 2015-925, 29 juill. 2015, relative à la réforme du droit d'asile.

³ *Ibidem*

⁴ En juin 2013, un plan de réforme a été conclu entre la direction et toutes les organisations syndicales de l'OFPRA.

⁵ L'OFPRA a institué en 2013 cinq groupes de référents thématiques : « Orientation sexuelle et identité de genre » ; « Mineurs isolés » ; « Torture » ; « Traite des êtres humains » et « Violences faites aux femmes ».

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les sénateurs de l'Eure, Hervé Maurey et de la Sarthe Louis-Jean de Nicolay ont remis le 31 mai 2017 au Président du Sénat un rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ce rapport regrette le déclin progressif de la notion d'aménagement du territoire et dresse des pistes d'orientation pour une nouvelle action de l'État à destination des territoires délaissés.

L'aménagement du territoire a été une des principales politiques régaliennes entre la fin de la Seconde guerre mondiale et les années 1980. Puis la décentralisation a été confondue avec un recul de l'État, accentué par le renforcement des théories économicistes du *new public management*. Alors que la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire (DATAR) créée en 1963 était une administration puissante dans sa logique régulatrice et unitaire, elle s'est heurtée à « l'idéologie de la proximité » prônant la territorialisation des politiques publiques. La multiplication des acteurs publics locaux et l'approche libérale de l'action publique ont abouti à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) à partir de 2008. L'actuel Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est en réforme constante et n'est pas doté d'une gouvernance suffisamment forte pour faire le poids face aux ministères et aux grandes collectivités.

UN MOUVEMENT DE MÉTROPOLISATION

La métropolisation a été jugée suffisante pour mettre fin à l'hypertrophie de la métropole parisienne en oubliant les territoires qui n'ont pas intégré les processus de croissance mondialisée. Le rapport des sénateurs Maurey et de Nicolay reprend les analyses de Christophe Guilluy sur la « France périphérique »¹. Il ne remet pas en cause l'effet positif sur la croissance apporté par la métropolisation. L'augmentation du nombre de cadres dans les métropoles et la possibilité d'un « ascenseur social » dans les zones urbaines sont des indicateurs positifs. Mais, il ne faudrait pas que ces éléments dynamiques accroissent le décalage avec les zones rurales de la « diagonale du vide » allant de la

Meuse aux Landes. La promotion des métropoles qui passeront de 15 à 22 au 1^{er} janvier 2018 ne s'accompagne pas d'une diffusion de richesse par le phénomène économique dit du « ruissellement ». Il convient donc de construire une politique volontariste sans attendre une illusoire « main invisible » territoriale. Pour cela, les auteurs de ce rapport veulent améliorer la prise en compte des villes petites et moyennes en organisant le territoire non pas seulement autour des métropoles mais aussi des 2 000 unités urbaines de moins de 20 000 habitants.

Mais pour cela, il convient de redéfinir quels sont les territoires délaissés. En effet, la ruralité n'est pas un critère suffisant car des zones rurales dynamiques existent en particulier sur le littoral, voire au cœur de certaines métropoles. En effet, il existe une ruralité attractive et dynamique en termes de flux démographiques d'urbains cherchant une meilleure « qualité de vie ». La grille d'analyse est celle du décalage entre les attentes légitimes des habitants et leur capacité à les atteindre. Par exemple, plus de 5 millions d'habitants résident dans 12 884 communes caractérisées par un vieillissement accéléré, un revenu moyen largement inférieur à la moyenne et une accessibilité difficile.

Le rapport sénatorial n° 565 appelle de ses vœux une nouvelle politique d'aménagement du territoire en la définissant comme : « Une répartition équilibrée des ressources afin de donner à l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur localisation, les moyens de se développer comme ils le souhaitent. Il s'agit de créer les conditions favorables à un épanouissement individuel et collectif dans tous les espaces de la République. » Pour atteindre cet objectif, le rapport propose 26 préconisations autour de 10 axes de réflexion.

UN RETOUR À L'ÉTAT STRATÈGE ET RÉGULATEUR

Le premier axe porte sur le rôle de l'État. L'État doit être stratège en évaluant l'efficacité des différents schémas et zonages existant afin de les rationaliser et d'en réduire le nombre. Le CGET doit être son bras armé en le transformant en structure de pilotage stratégique du territoire national et placé sous l'autorité d'un secrétaire d'État dédié uniquement à l'aménagement du territoire et rattaché directement au Premier ministre. Afin de renforcer l'aménagement du territoire face aux politiques sectorielles, il est également préconisé de mesurer systématiquement l'impact des politiques publiques et des projets de lois et de décrets à l'aune du concept d'aménagement du territoire. L'État doit également renforcer son rôle de régulateur et n'intervenir qu'en cas de carence de l'initiative privée. Le but est de trouver un équilibre de développement sur tout le territoire et d'utiliser les outils de la contractualisation avec les échelons locaux et les entreprises publiques pour y parvenir. Il est demandé à l'État de faire de l'aménagement du territoire un critère prioritaire de la régulation et de ses choix d'investissement en particulier dans son rôle d'État actionnaire.

LA CONTRACTUALISATION, UNE MÉTHODE CENTRALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le deuxième axe promeut l'amélioration de l'efficacité du « couple Région – EPCI ». Après les lois MAPTAM² puis NOTRe³, il convient de mettre en place un moratoire sur les réformes territoriales pour permettre la mise en œuvre réelle et l'évaluation de celles-ci. Cette pause institutionnelle doit être mise à profit par les régions pour que chaque schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et chaque schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) soient conçus et orientés vers un développement équilibré. Il en va de même pour les fusions d'EPCI qui doivent redéfinir leurs projets de territoire. L'État ne doit pas s'exclure de ces réflexions en mettant en avant les outils de contractualisation pour réaffirmer ses objectifs que ce soient par les contrats de plan État-Régions, les contrats de ville, les contrats de territoire, etc. La contractualisation doit devenir la méthode centrale de l'aménagement du territoire pour permettre une adaptation des politiques publiques et de leurs ressources aux besoins et aux spécificités de chaque territoire dans le cadre d'un objectif unique de développement équilibré. En contrepartie, l'État devra reconnaître la légitime revendication des collectivités territoriales de simplification normative comme cela a été régulièrement rappelé dans les rapports de MM. Krattinger, Belot ou Lambert.

UNE RÉFORME DES MÉCANISMES FINANCIERS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

Le troisième axe réorganise les mécanismes financiers entre l'État et les collectivités territoriales. La péréquation est devenue illisible qu'elle soit verticale ou horizontale. Le rapport soutient une réforme de la dotation globale de fonctionnement pour en faire un instrument plus péréquateur. Il propose également de renforcer la transparence des subventions de l'État en les ciblant sur des politiques publiques prioritaires. Il promeut également l'outil de la loi de financement des collectivités locales pour formaliser les politiques d'aménagement du territoire y compris avec la mise en place d'une fiscalité incitative.

DEUX PRIORITÉS : UNE COUVERTURE NUMÉRIQUE TOTALE ET UNE LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE

Le quatrième axe est ciblé sur deux politiques publiques prioritaires au développement de tous les territoires. La couverture numérique doit être totale et permettre une égalité réelle de l'accès aux données. L'État doit être un véritable organisateur du réseau de fibres optiques et non le simple facilitateur financier des réseaux locaux trop peu interconnectés. Il doit également renforcer ses exigences de qualité sur les opérateurs. Dans un tout autre domaine, l'État doit également avoir une politique volontariste de lutte contre la désertification médicale. La faible densité et le vieillissement des praticiens aboutissent à des délais d'attente inacceptables pour obtenir une consultation spécialisée. Le rapport soutient le développement des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP). Il soutient aussi le conventionnement sélectif dans les zones sur-dotées, la réforme des études de médecine en introduisant des stages obligatoires en médecine générale d'aménagement en médecine générale et en priorité dans les zones non denses. Enfin, il suggère de déléguer des actes entre professions de santé.

REDÉPLOYER LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Le cinquième axe veut adapter la présence des services publics pour assurer leur pérennité. En regrettant une analyse trop basée sur la rentabilité, le rapport propose de renforcer les indicateurs d'évaluation centrés sur l'aménagement du territoire et la satisfaction des services publics. Il ne met pas en cause la réduction de la présence de l'État suite aux privatisations et à la décentralisation mais incite à redéployer la présence territoriale de l'État en supprimant les doublons avec les collectivités dans les zones où elles sont très présentes et en préservant les territoires fragilisés par des fermetures de services publics. Le rapport met en avant l'outil



Le rapport sénatorial n° 565 appelle de ses vœux une nouvelle politique d'aménagement du territoire et propose 26 préconisations autour de 10 axes de réflexion.

